Tweede Kamer der Staten-Generaal **2**

Vergaderjaar 2015–2016

29 984 Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 671 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2016

Tijdens het AO ProRail spoor van 17 februari 2016[1] heb ik uw Kamer toegezegd voor de zomer nader te informeren over het kleinschalig onderhoud op het spoor. Bij het kleinschalig onderhoud op het spoor is er sprake van een transitie richting Prestatiegericht Onderhoud (hierna: PGO). In deze brief ga ik in op de gevolgen hiervan en mijn aandachtspunten voor nu en de toekomst. Daarnaast zal ik ingaan op de uitvoering van de moties De Boer/Hoogland[2] en de Smaling[3] in het kader van het project Spoordata. Bijgevoegd bij deze brief vindt u de brief van ProRail[4] waarin de verdere uitrol van PGO-contracten wordt toegelicht. Daarnaast is bij deze brief informatie over het programma Spoordata gevoegd[5].

Dit voorjaar heb ik uw Kamer geïnformeerd[6] over de aanstaande aanbestedingen van drie prestatiegericht onderhoudscontracten (hierna: PGO-contracten) die in 2016 aflopen en die dit jaar opnieuw moeten worden aanbesteed.

De transitie naar PGO

Het dagelijks kleinschalig onderhoud aan het spoor wordt door ProRail uitbesteed aan (vier) erkende aannemers (Asset Rail, BAMRail, Strukton en VolkerRail). Deze aannemers zijn, geografisch verdeeld over Nederland, in het bezit van verschillende soorten onderhoudscontracten.

ProRail werkt op dit moment aan een dubbele transitie ten aanzien van dit kleinschalige onderhoud. Enerzijds moeten alle contractgebieden worden

[1] Kamerstuk 29 984, nr. 660
[2] Kamerstuk 29 984, nr. 647
[3] Kamerstuk 29 984, nr. 646
[4] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[5] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[6] Kamerstuk 29 984, nr. 662

kst-29984-671
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

aanbesteed volgens de geldende wet- en regelgeving, anderzijds wordt de stap gemaakt naar PGO-onderhoud. De logica van de stap naar PGO zit in de grote maatschappelijke en financiële voordelen die hiermee te behalen zijn. Met PGO-contracten wordt bij het kleinschalig onderhoud een hogere kwaliteit van het spoor gerealiseerd tegen lagere kosten. Daarnaast wordt met deze contracten het spoor aantoonbaar veilig en betrouwbaar gemaakt. Ook worden duurzaamheid en innovatie gestimuleerd. Zo worden in de praktijk reeds de volgende resultaten gemeten (zie bijgevoegd):
Het aantal storingen wordt met ongeveer 15% teruggebracht.
De functiehersteltijd, de tijd die nodig is om een storing te herstellen, is ongeveer 20% lager bij een PGO-contract.

Naast de kwaliteitsverbetering levert de omzetting naar PGO contracten ook een forse besparing op voor de kosten van het kleinschalige onderhoud op het spoor. De Netto Contante Waarde van deze besparing, oftewel de totale besparing (zowel de kosten en baten) van de transitie naar PGO-contracten over de jaren heen vertaald naar het huidige prijspeil, wordt door de The Boston Consulting Group (hierna: BCG) op € 1 miljard geschat. Dit komt mede doordat de kosten van een PGO-contract gemiddeld 40% lager liggen dan de kosten voor de voormalige Output-Proces contracten (hierna: OPC). De lagere kosten, of efficiencywinst, die ProRail met de PGO-contracten behaalt is ingeboekt in de meerjarenreeksen Beheer Onderhoud en Vervanging (BOV) vanaf het Beheerplan 2010[7]. Het overgaan naar PGO-contracten was een van de maatregelen die noodzakelijk is voor het behalen van de meerdere opgelegde taakstellingen. Elke verdere vertraging die ProRail nu oploopt richting de volledige uitrol van PGO-contracten zorgt ervoor dat het tekort in het kader van de meerjarenreeksen BOV oploopt.

Aanpak en uitrol PGO

Naar aanleiding van de discussie over de verlenging van de pilotcontracten heb ik ProRail gevraagd om weer te geven hoe de uitrol van PGO er in zijn geheel uitziet en wanneer de contracten voor klein onderhoud volledig conform wet- en regelgeving zijn aanbesteed (waaronder tevens de pilotcontracten). ProRail heeft zorgvuldig getoetst wat het meest optimale scenario hiervoor is. Hiervoor heeft ProRail gebruik gemaakt van een analyse van BCG en juridische adviezen. BCG bevestigt dat de weg richting PGO maatschappelijk gezien wenselijk is en doet een aantal aanbevelingen om daar te komen. ProRail heeft deze adviezen ter harte genomen en is vervolgens met mijn ministerie en de betrokken aannemers in gesprek gegaan. Dit heeft geleid tot een aanpak waarbij ProRail aangeeft dat eind 2019 alle 21 contractgebieden volledig compliant zijn. Het betreft zowel de OPC, PGO als pilotcontracten, deze contracten worden voor een periode van 5 jaar gegund aan de diverse aannemers. Ten aanzien van de uitrolvolgorde geldt dat ProRail heeft besloten om nu eerst de aflopende (reeds aanbestede) PGO-contracten opnieuw aan te besteden, vervolgens de OPC-gebieden en als laatste de pilotcontracten.

In de overleggen met ProRail over het transitieproces heeft mijn ministerie aangegeven dat alle contracten zo snel mogelijk in overeenstemming met wet- en regelgeving moeten worden gebracht. Uit de analyse van ProRail blijkt dat er juridisch gezien geen verschil is tussen het niet-compliant zijn van de niet-aanbestede OPC-contracten en de pilotcontracten. Daarnaast is het voor ProRail onmogelijk om alle niet-aanbestede contracten in een keer aan te besteden. Daarom moet

[7] Kamerstuk 29 984, nr. 218

ProRail stapsgewijs de contracten compliant maken. Daarbij is van belang dat wat reeds aanbesteed en compliant is, ook compliant blijft. Daarom moeten de aflopende PGO-contracten nu eerst aanbesteed worden (wanneer aannemers niet instemmen met verlenging daarvan). Daarna kiest ProRail ervoor om de OPC-contracten aan te besteden, gezien de grote maatschappelijke winst die hiermee te behalen is. Ik begrijp het dilemma van ProRail dat alle non-compliance issues nu eenmaal niet in een keer zijn op te lossen en dat ProRail graag snel de maatschappelijke voordelen van de betere kwaliteit en lagere kosten wil realiseren. Daarom steun ik de keuze voor de voorgestelde aanbestedingsvolgorde.

Daarnaast moet ProRail de veilige berijdbaarheid van de infrastructuur blijven borgen. De ILT heeft hierover vorig jaar haar vertrouwen uitgesproken, echter daarbij heeft de ILT aangegeven dat er een aantal belangrijke aandachtspunten voor ProRail blijven bestaan[8]. Deze gaan onder andere over de introductie van een normenkader dat aangeeft wanneer een veiligheidskritische grens is overschreden en de wijze waarop ProRail beter zicht krijgt op de fysieke staat van de infrastructuur. Naar aanleiding van deze adviezen is ProRail de implementatie van het nieuwe normenkader gestart. Uiteraard heeft dit ook dit jaar mijn volle aandacht en blijft de ILT daarover met ProRail in gesprek. Aan het einde van het jaar informeer ik uw Kamer over de resultaten van de toets van de ILT over de inspanningen van ProRail dit jaar om de veilige berijdbaarheid van het spoor te verbeteren.

ProRail moet goed inzicht geven en hebben in de staat van de infrastructuur. Dit is ondersteunend aan een goede aanbestedingsprocedure. ProRail beoogt dit door middel van het programma Spoordata te bewerkstelligen. Binnen dit programma wordt de informatie over de toestand van de spoorinfrastructuur betrouwbaar en digitaal ontsloten voor ProRail zelf en haar partners (aannemers en ingenieursbureaus). Ook heb ik richting ProRail aangegeven dat er goede afspraken moeten worden vastgelegd over veilig werken aan het spoor. Dit gebeurt in het normenkader veilig werken.

Als laatste aandachtspunt heb ik ProRail verzocht dat de vier bestaande pilotcontracten maximaal worden benut om zoveel mogelijk te leren van het werken met prestatiegericht onderhoud. ProRail heeft vervolgens in haar brief aangegeven dat de resterende duur van de pilotcontracten wordt gebruikt om te leren van het pilot-karakter ervan. Hierover zal ik met ProRail in gesprek blijven.

Tegen de achtergrond van de hiervoor genoemde aandachtspunten zal ik de verdere uitvoering van deze besluiten door ProRail blijven monitoren. Hiervoor is een nieuwe overleg- en informatiestructuur tussen ProRail en mijn ministerie ingesteld. Op deze manier blijft mij ministerie nog beter op de hoogte van de voortgang, risico's en mitigerende maatregelen tijdens de gehele transitie richting de PGO-contracten.

Samenwerking is van belang

Bij de transitie naar PGO-contracten is samenwerking tussen ProRail en haar ketenpartners (de aannemers) noodzakelijk. De nieuwe manier van werken vraagt veranderingen aan beide kanten. Gezamenlijk met de sector wil ik ervoor zorgen dat er in de toekomst een blijvend stabiele samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemers mogelijk is. Hiervoor zal ik met ProRail initiatief nemen om ervoor te zorgen dat de

[8] Kamerstuk 29 984, nr. 619

elementen die van belang zijn richting toekomstvast en efficiënt onderhoud worden geborgd.

Een eerste stap heeft ProRail hierin al gezet door de Marktvisie die RWS, ProRail en de opdrachtnemers hebben opgesteld te onderschrijven. Het doel hiervan is om met deze Marktvisie de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer bij de uitvoering van het onderhoud te verbeteren. Gezamenlijk met alle ketenpartners wordt er een ambitie neerzet op weg naar een veilig, leefbaar en bereikbaar Nederland in 2020.

Het vervolg hierop is dat IenM gezamenlijk met ProRail en alle betrokken partijen in gesprek gaat over de toekomst, de kansen en zorgen met betrekking tot het kleinschalig onderhoud op het spoor. Aannemers maken zich zorgen over de consequenties van de stap naar PGO. Het verliezen van een onderhoudsgebied in een aanbesteding heeft namelijk gevolgen voor hun personeel. Echter, PGO biedt ook kansen omdat er een grotere noodzaak is tot innovatie waar de aannemers elk afzonderlijk hun invulling aan geven. Daarnaast willen aannemers graag duidelijkheid over wat er op hen afkomt in de toekomst, zodat zij daarop kunnen anticiperen. Hierbij is van belang dat er naast PGO ook een grote vervangingopgave is de komende jaren. Deze zal (naar verwachting) juist tot meer opdrachten leiden. De aannemers hebben aangegeven graag het gesprek over deze onderwerpen te voeren.

Uitvoering motie-De Boer/Hoogland[9] en motie-Smaling[10]

Zoals ik hierboven heb aangegeven vind ik een belangrijke voorwaarde van de introductie van PGO-contracten de veilige berijdbaarheid van het spoor en het inzicht in de staat van de infrastructuur. In de motie De Boer/Hoogland en de motie van Smaling staat aangegeven dat een database met daarin de actuele staat van onderhoud van het spoor sneller dient te worden gerealiseerd.

Het programma Spoordata is volop in uitvoering. De pijler *Informatiestandaarden* is nagenoeg afgerond. Een belangrijke stap omdat er hierdoor tussen ProRail en haar partners eenduidige afspraken zijn gemaakt over het «wat en het hoe» van het aanleveren van de informatie. Het eenmalig op orde brengen van de configuratie- en sturingsdata is in volle gang. De planning is erop gericht om eind 2016 tot een afronding te komen. Ook binnen de pijlers *Informatie toegankelijk* en *BIM* zijn allerlei deelprojecten in de realisatiefase. Dit alles dient ertoe te leiden dat het programma Spoordata eind 2017 wordt afgerond. Het eerste deel van de motie-De Boer/Hoogland, waarin de regering wordt verzocht om het project Spoordata op te knippen in deelprojecten beschouw ik daarmee als uitgevoerd.

In het tweede deel van de motie-De Boer/Hoogland wordt de regering verzocht om in overleg te treden met ProRail over versnelling van het programma Spoordata met als inzet om het hele project eerder dan eind 2017 af te ronden. Hierover heeft overleg plaatsgevonden. Mijn conclusie is dat versnelling van het programma niet haalbaar is. Het programma Spoordata is een omvangrijk programma, waarbij ProRail haar directe partners intensief betrekt. Bovendien vindt de uitvoering gelijktijdig plaats met de forse opgave die er voor ProRail is bij de verdere PGO-uitrol, wat ook de nodige capaciteit vergt binnen ProRail. Voor mij gaat zorgvuldigheid boven snelheid. Het realiseren van de doelstellingen staat voorop en ik constateer dat ProRail hierin betekenisvolle stappen heeft gezet. De

---

[9] Kamerstuk 29 984, nr. 647
[10] Kamerstuk 29 984, nr. 646

ILT zal eind dit jaar wederom rapporteren over de voortgang die ProRail maakt in de verbeteringen binnen PGO, waaronder het programma Spoordata. Op basis van de bevindingen van de ILT zal ik dan opnieuw de balans opmaken. Met de informatie uit deze brief beschouw ik de motie-Smaling eveneens als uitgevoerd.

Concluderend

De komende periode staat er nog veel te gebeuren ten aanzien van het kleinschalig onderhoud op het spoor. Ik ben er echter van overtuigd dat we met de genomen besluiten en het vernieuwde contact met de aannemers de goede weg zijn ingeslagen. De dubbele transitie zal niet altijd zonder hobbels verlopen, echter prestatiegericht onderhoud is de toekomst, met alle voordelen die dit uiteindelijk oplevert. De weg die moet worden afgelegd vergt echter wel de inzet van alle betrokken partijen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijksma